

LA PROHIBICIÓN DE REGRESO EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACIÓN

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú. Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de pleno derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal. Asociado a la Asociación Colombiana de Derecho Disciplinario.

Sumario: 1. ¿Causalidad? - 2. Prohibición de regreso en la fiscalización administrativa - 3. Roles administrativos - 4. Conductas administrativamente neutrales - 5. Límites a la prohibición de regreso - 6. Criterios de la prohibición de regreso - 7. Diferencia con el principio de confianza y el riesgo permitido

*Cuius officium, eius responsabilitas*¹. La prohibición de regreso es un criterio de imputación objetiva útil para delimitar la responsabilidad dentro de cadenas administrativas complejas de fiscalización. De esta manera, la prohibición de regreso sirve para delimitar los ámbitos de responsabilidad de cada uno de los intervinientes en la actuación administrativa de fiscalización, no debe considerarse como un supuesto de exoneración de responsabilidad.

1. ¿Causalidad?

La intervención causal en un acontecimiento no es suficiente para que este pueda imputarse jurídicamente a un sujeto. "No es cierto en el sentido de que todo aquel que causa de manera evitable responde" (Jakobs, 1996, p. 94). En la fiscalización administrativa existe una cadena de actuaciones, como es: planificación, requerimiento de información, actuación inspectiva, obtención de documentos, constatación de hechos, elaboración del acta, informe técnico, evaluación de resultados, eventual recomendación de inicio de procedimiento sancionador. Sin embargo, frente a una actuación irregular, no es posible deducir que, si X intervino antes que Y, sin la actuación de X, Y no habría podido realizar la irregularidad; por tanto, X también es responsable. Precisamente, la prohibición de regreso pretende evitar este razonamiento, por cuanto la causalidad no equivale a la responsabilidad administrativa, porque no todo acontecimiento causal resulta jurídicamente imputable.

En las relaciones sociales no se da una fusión completa de los ámbitos de responsabilidad de los intervinientes, de tal manera que cada interviniente responde por aquello que pertenece a su rol. El ordenamiento jurídico no puede exigir que todos vigilen

* Cita: Pacori Cari, José María (2026). La prohibición de regreso en la actividad administrativa de fiscalización. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, setiembre 2026, pp. 47-54. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado y jurista especialista en Derecho Administrativo en el Perú. Contacto para consultas y asesorías: corporacionhirsaml@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

¹ A quien corresponde el deber, corresponde la responsabilidad.

permanentemente todo aquello que los demás puedan hacer posteriormente. En efecto, la intervención de un funcionario o servidor público en una etapa de la actividad fiscalizadora no lo convierte en garante universal de la legalidad de todas las actuaciones anteriores o posteriores realizadas por otros funcionarios, servidores, órganos administrativos, administrados o terceros. No es una búsqueda de una intervención causal, sino establecer si la irregularidad producida pertenecía al ámbito funcional que ese funcionario o servidor tenía jurídicamente el deber de controlar.

Caso 1. Correcta entrega del inspector. Durante una fiscalización de un establecimiento, el inspector levanta el acta correspondiente, registra objetivamente los hechos constatados y la remite al órgano competente. Posteriormente, el jefe del área omite deliberadamente datos del acta, recomendando imponer una medida administrativa que carece de sustento. No corresponde atribuir al inspector la posterior actuación irregular simplemente porque su acta proporcionó la información utilizada. La prohibición de regreso impide extender hacia atrás la responsabilidad cuando el primer interviniente permaneció dentro de su rol.

La responsabilidad sigue a la competencia, no a la causalidad, porque la imputación no regresa más allá del ámbito normativo de competencia. El análisis de la imputación objetiva determina a qué esfera jurídico-administrativa pertenece lo ocurrido. La sola intervención causal no determina por sí misma la imputación, sino que debe identificarse el ámbito de competencia derivado del rol.

2. Prohibición de regreso en la fiscalización administrativa

La prohibición de regreso en la actividad de fiscalización es el criterio de imputación objetiva por el cual una irregularidad producida durante o como consecuencia de una fiscalización no puede imputarse a todo funcionario, servidor, administrado o tercero cuya actuación haya constituido la causa de dicho resultado, sino a aquel sujeto a cuyo ámbito normativo de competencia pertenecía controlar el riesgo que se realizó, salvo que el interviniente anterior hubiera quebrantado su propio rol, creado o incrementado jurídicamente el riesgo, o asumido una posición de garantía respecto de su evitación. *“La prohibición de regreso no anula deberes existentes, sino que sólo establece que el comportamiento actual es insuficiente per se para generar responsabilidad”* (Jakobs, 1996, p. 86).

Caso 2. Informe técnico elaborado correctamente. Un ingeniero integrante del equipo de fiscalización inspecciona una obra, realiza las mediciones correspondientes y emite un informe técnico consignando correctamente que las estructuras cumplen las especificaciones exigidas. Posteriormente, otro servidor modifica las conclusiones del informe haciendo aparecer incumplimientos inexistentes para justificar el inicio de un procedimiento sancionador. Aunque el informe del ingeniero constituye causalmente un antecedente de la actuación posterior, la irregularidad no puede regresar normativamente hasta él, porque cumplió correctamente el rol que le correspondía.

Cuando intervienen diversos sujetos en un proceso causal, el curso dañoso no afecta automáticamente a todos, la posición de garante no se constituye por la mera causación. *Ergo*, la intervención causal es diferente de la competencia funcional, la que, a su vez, es diferente de la imputación. *“[E]n la prohibición de regreso se añade la posibilidad de definir el conflicto como fallo del tercero interviniente”* (Jakobs, 1997, p. 254).

También encontramos una versión inversa, *verbi gratia*, una empresa fiscalizada entrega correctamente información auténtica requerida por la entidad pública; posteriormente, un funcionario altera los datos para justificar artificiosamente una observación. No podría imputarse esa irregularidad al administrado alegando que su documento constituyó causalmente el punto de partida, por cuanto el administrado cumplió su rol de proporcionar la información requerida, siendo que la alteración pertenece al ámbito de responsabilidad del funcionario. Diferente será si el administrado presenta deliberadamente información falsa u oculta documentación exigible, en este caso no existe una actuación neutral. En ese supuesto quebranta su propio rol dentro de la relación fiscalizadora, por lo que la prohibición de regreso no lo protege. Esto es compatible con la presunción de veracidad que favorece al administrado conforme al numeral 1.7 del artículo IV del TUO de la Ley n.º 27444, que indica:

“En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario”.

Caso 3. Entrega de información veraz por el administrado. Una empresa fiscalizada atiende un requerimiento de información y entrega registros auténticos y completos. Posteriormente, el fiscalizador selecciona determinados datos, los descontextualiza y elabora un informe que atribuye falsamente a la empresa un incumplimiento. El hecho de que los documentos proporcionados por la empresa sean condición causal del informe no permite imputarle la irregularidad. El administrado cumplió su propio rol dentro de la fiscalización proporcionando información verdadera; el riesgo irregular fue creado posteriormente por el funcionario.

3. Roles administrativos

Los roles son posiciones normativamente determinadas. Las expectativas jurídicas no recaen indiscriminadamente sobre todos los sujetos, sino sobre quien ocupa una determinada posición. Las garantías normativas no obligan a todos a evitar todos los daños posibles, pues ello paralizaría las relaciones sociales, sino que atribuyen determinados cometidos a quienes ocupan determinadas posiciones. *“Una posición de garantía independiente de la conducta, posición de garantía que sirve precisamente para evitar daños que amenacen al bien en cuestión”* (Jakobs, 1996, p. 85).

En la fiscalización administrativa debemos individualizar, *verbi gratia*, el rol del órgano fiscalizador, del supervisor, del inspector, del especialista técnico, del responsable de la documentación, del órgano que recibe el informe, del administrado fiscalizado y, cuando corresponda, de terceros que proporcionan información. El fiscalizador responde por la corrección de aquello que pertenece a su competencia fiscalizadora, pero no responde por aquello que otro sujeto haga después utilizando irregularmente el producto de su actuación. No todo lo ocurrido dentro de una fiscalización es competencia de todos los que intervinieron en ella.

Caso 4. Especialista que habilita acceso a información. Un especialista de sistemas habilita, por disposición del órgano competente, el acceso de determinados fiscalizadores a una base de datos administrativa. Uno de ellos aprovecha dicho acceso para consultar información ajena al objeto de la fiscalización, utilizándola irregularmente contra un administrado. No corresponde imputar esta conducta al especialista informático por haber habilitado técnicamente el acceso. Su

comportamiento permaneció dentro del rol funcionalmente asignado, siendo que la desviación fue introducida posteriormente por el fiscalizador.

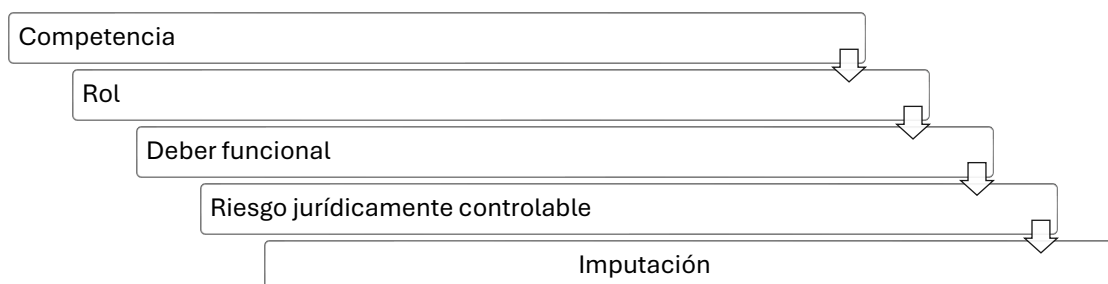
Esta construcción encuentra un punto de apoyo especialmente importante en el principio de legalidad, por el cual las autoridades deben actuar dentro de las facultades atribuidas y conforme a los fines para los cuales les fueron conferidas, conforme lo establece el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la Ley n.º 27444, que indica:

“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

Por su parte, el principio de ejercicio legítimo del poder dispone que la autoridad ejerce exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista por el ordenamiento, conforme se establece en el numeral 1.17 del artículo IV del TUO de la Ley n.º 27444, que indica:

“La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general”.

Tanto el principio de legalidad como el de ejercicio legítimo del poder nos permiten establecer la siguiente secuencia:



De esta manera, no es suficiente demostrar que determinado funcionario o servidor estuvo presente, firmó un documento, remitió información o intervino materialmente en alguna etapa de la actividad de fiscalización, deberá identificarse qué competencia tenía atribuida, qué rol le correspondía, qué deber concreto derivaba del rol y si el riesgo realizado estaba comprendido dentro de ese deber. La prohibición de regreso impide convertir una cadena administrativa de fiscalización en una cadena automática de responsabilidad administrativa de todos los intervinientes.

La actividad fiscalizadora se relaciona con la división del trabajo administrativo; *verbi gratia*, un inspector realiza correctamente una visita, fotografía instalaciones, obtiene documentos y redacta un acta objetiva; sin embargo, posteriormente, un especialista interpreta incorrectamente la documentación a través de un informe, para que luego otro funcionario utilice ese informe para promover indebidamente una sanción. Desde la causalidad, podría afirmarse que la actuación inicial del inspector fue condición de todo lo

ocurrido posteriormente; sin embargo, el inspector no responde por el sentido antijurídico que otro funcionario incorpore posteriormente a una actuación fiscalizadora correctamente ejecutada, porque su intervención permanece dentro de su rol. La imputación “no regresa” hacia el inspector.

Caso 5. Fiscalizador remite correctamente su informe a un órgano sancionador. Terminada una actuación fiscalizadora, el fiscalizador constata objetivamente determinados hechos y remite su informe al órgano competente. El órgano instructor formula cargos por hechos diferentes de los constatados o realiza una calificación jurídica manifiestamente incompatible con la información recibida. El fiscalizador no puede ser responsabilizado por esa decisión simplemente porque su informe inició causalmente la secuencia que desembocó en el procedimiento sancionador. Los roles permiten separar ámbitos de competencia, evitando convertir a cada interviniente en supervisor universal de los demás.

4. Conductas administrativamente neutrales

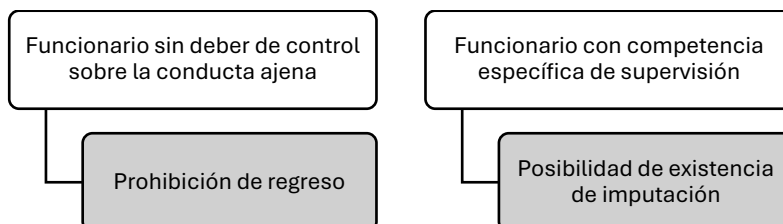
Lo anterior nos remite a la conducta funcionalmente neutral. En materia fiscalizadora será neutral la actuación administrativa que:

a. Se encuentra comprendida dentro de las competencias del funcionario.
b. Ha sido ejecutada conforme al ordenamiento.
c. No crea un riesgo administrativamente desaprobado.
d. No implica asumir competencia sobre la actuación posterior de otro sujeto
e. Posteriormente, adquiere un significado irregular debido a la conducta autónoma de otro interviniente.

La actividad de fiscalización que contemple las indicadas características se considera una conducta funcionalmente neutral; *verbi gratia*, entregar legítimamente una copia del acta al órgano competente es una conducta neutral, si posteriormente otro funcionario altera el documento, la actuación ilícita pertenece al ámbito de organización del segundo. De esta manera, quien realiza correctamente lo que le corresponde a su ámbito no tiene que hacerse cargo de lo que otros hagan posteriormente, más aún si son irregularidades.

5. Límites a la prohibición de regreso

La prohibición de regreso no puede convertirse en la impunidad del funcionario o servidor que tenía el deber de evitar la irregularidad, por eso las categorías de posición de garante y prohibición de regreso son afines. Esto es aplicable a la actividad de fiscalización, *verbi gratia*, si un jefe tiene expresamente establecida la función de revisar o supervisar las actuaciones fiscalizadoras de sus subordinados, no puede defenderse alegando que el error lo cometió el inspector y que él solo firmó, porque su rol comprendía precisamente controlar ese riesgo, la conducta del subordinado no rompe automáticamente la imputación respecto del superior. De esta manera, tenemos esta distinción:



Esta distinción no deriva de la jerarquía administrativa por sí misma, deriva de la competencia normativamente atribuida. Por su parte, la sola posibilidad de evitar el resultado tampoco es suficiente. No es posible afirmar que el servidor pudo darse cuenta o indicar que, si hubiese revisado nuevamente el expediente, habría descubierto la irregularidad, esto no es relevante, lo relevante es determinar si el servidor tenía el deber funcional de revisar.

Caso 6. Información para el equipo fiscalizador. El responsable del archivo, a solicitud del fiscalizador, le entrega copias certificadas de expedientes administrativos. Posteriormente, el fiscalizador utiliza esos documentos para elaborar deliberadamente conclusiones falsas contra un administrado. El archivero intervino causalmente, sin la documentación, difícilmente habría podido elaborarse el informe, pero esa causalidad no permite imputarle la irregularidad posterior. Su rol consistía en custodiar y proporcionar legítimamente la documentación requerida, no en controlar el uso posterior que otro funcionario competente hiciera de ella.

La imputación no puede sustentarse solo en la posibilidad material de evitar un resultado. La imputación selecciona, entre varias causas, aquellas que pertenecen al ámbito normativo de responsabilidad de determinado sujeto. No es correcto afirmar que el servidor puede evitar algo, se tiene que establecer que tenía el deber de evitarlo. La competencia no nace de que un funcionario pudiera intervenir, sino de que el ordenamiento le atribuya el correspondiente deber. *“Cuando median otras personas en una causación, el proceso causal dañoso sólo afecta a aquellos intervinientes que son garantes de la no dañosidad del curso causal; la posición de garante no se forma sólo con la causación”* (Jakobs, 1997, p. 254).

Caso 7. Jefe de fiscalización que tenía la obligación de supervisar. Un inspector elabora un informe manifiestamente defectuoso donde atribuye hechos que no aparecen en el acta y propone medidas ilegales. El jefe del equipo tiene expresamente atribuida la función de revisar, verificar y aprobar los informes antes de su remisión, pero los firma sin efectuar control alguno. Posteriormente, pretende sostener que toda responsabilidad corresponde al inspector porque este elaboró materialmente el informe. La prohibición de regreso no lo exonera, pues el riesgo que se concretó pertenecía precisamente al ámbito que tenía el deber jurídico de controlar.

La prohibición de regreso tampoco es una autorización para que la autoridad fiscalizadora cierre los ojos ante irregularidades comprendidas dentro de su competencia. El principio de verdad material exige a la autoridad competente verificar plenamente los hechos relevantes para sus decisiones, conforme al numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la Ley n.º 27444, que indica:

“En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas”.

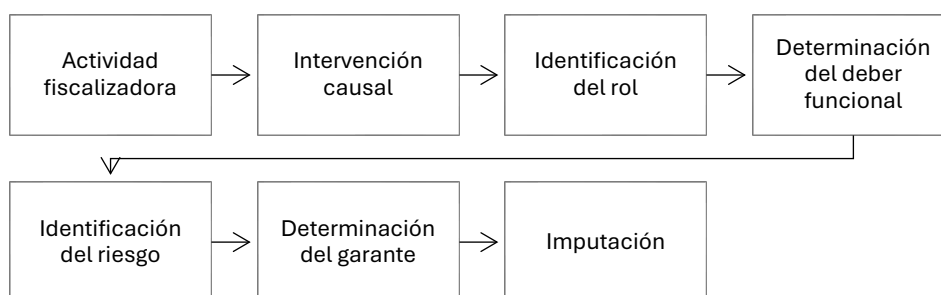
Ergo, si el funcionario advierte una irregularidad precisamente dentro del ámbito que debe fiscalizar y omite deliberadamente comprobarla, no puede sostener después que la responsabilidad pertenece exclusivamente a otro. La prohibición de regreso delimita competencias; no legitima omisiones contrarias a la competencia propia.

6. Criterios de la prohibición de regreso

Son criterios de la prohibición de regreso los siguientes:

Criterio	Pregunta
a. Intervención	¿Quiénes intervinieron en la cadena fiscalizadora?
b. Rol	¿Qué función normativa correspondía a cada interviniente?
c. Conducta	¿El interviniente actuó dentro o fuera de su rol?
d. Riesgo	¿Qué actuación creó el riesgo que se realizó?
e. Competencia	¿Quién debía controlar ese riesgo?
f. Garantía	¿Qué interviniente tenía el deber específico de supervisión, protección o evitación?
g. Regreso	¿Se pretende responsabilizar a un interviniente porque su actuación anterior fue causa del resultado?
h. Conclusión	Si actuó dentro de su rol y el resultado pertenece a otro interviniente, se aplica la prohibición de regreso.

Lo anterior nos permite establecer las siguientes etapas que deben guiar la actividad de fiscalización:



De esta manera, es incorrecto reducir la imputación a que la sola intervención causal acarrea la responsabilidad administrativa. La responsabilidad administrativa no debe desplazarse retrospectivamente por toda la cadena administrativa causal, es preciso identificar quién creó el riesgo jurídicamente desaprobado y a qué ámbito funcional pertenecía su control.

7. Diferencia con el principio de confianza y el riesgo permitido

En el principio de confianza, X puede confiar en que Y cumplirá correctamente su propio rol. En la prohibición de regreso, aunque la actuación de X haya facilitado causalmente la posterior actuación irregular de Y, esa irregularidad no necesariamente puede imputarse a X, *verbi gratia*, un fiscalizador entrega correctamente su informe al jefe; sin embargo, posteriormente, el jefe manipula sus conclusiones. Conforme al principio de confianza, nos preguntaríamos si el fiscalizador podía confiar en que el jefe actuaría conforme a Derecho; conforme a la prohibición de regreso, nos preguntaríamos si la manipulación efectuada por el jefe puede retrotraerse normativamente hasta al fiscalizador simplemente porque este produjo el informe utilizado. Si el fiscalizador permaneció dentro de su rol y carecía de posición de garante respecto de la actuación posterior, no tiene responsabilidad. El principio de confianza se relaciona con la prohibición de regreso porque aparece la posibilidad de atribuir el conflicto a la conducta del tercero interviniente.

La prohibición de regreso también se distingue del riesgo permitido. El riesgo permitido pregunta si la propia actuación fiscalizadora de X creó un riesgo jurídicamente desaprobado. La prohibición de regreso pregunta si puede imputarse a X el riesgo creado por Y porque la actuación legítima de X facilitó causalmente la conducta de Y.

Riesgo permitido	Determinar qué riesgos puede crear legítimamente el fiscalizador.
Principio de confianza	Determinar hasta qué punto puede confiar en el correcto comportamiento de otros sujetos.
Prohibición de regreso	Impide atribuirle el comportamiento irregular de otro sujeto cuando su propia intervención permaneció dentro de su rol.

Conclusión

En la actividad administrativa fiscalizadora, la prohibición de regreso impide atribuir una irregularidad a un funcionario, servidor, administrado o tercero por el solo hecho de que su actuación haya constituido la causa de aquella, cuando dicho sujeto actuó dentro de los límites de su rol y la realización del riesgo desaprobado pertenece al ámbito funcional de otro interviniente. La imputación se mantiene cuando el primer sujeto haya quebrantado su propio rol, creado un riesgo administrativamente desaprobado u ostentado una posición específica de garante respecto del riesgo posteriormente realizado.

Referencias

- Decreto Supremo n.º 006-2026-JUS (30 de abril de 2026). Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Jakobs, G. (1996). La imputación objetiva en el Derecho Penal. Primera edición. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Jakobs, G. (1997). Derecho penal. Parte general: Fundamentos y teoría de la imputación (J. Cuello Contreras & J. L. Serrano González de Murillo, Trads.; 2.ª ed. corregida). Marcial Pons.

Sección Derecho Administrativo
Prohibición de regreso en la fiscalización - Autor José María Pacari Cari

Editorial Legal Affairs - Lima, Perú